

Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

23. september 2019

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 7 (Aktstykke nr. 162) af 19. september 2019

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for metoden til beregning af delvis sund aldring, og oplyse betydningen for det demografiske udgiftstræk på delsektorer i hvert af årene 2020-2025?

Svar

Væksten i det demografiske træk er et beregningsteknisk mål, der opgør, hvor meget ressourceanvendelsen til det samlede offentlige forbrug rent mekanisk vil ændre sig, hvis befolkningen ændrer sig, og det forudsættes, at den reale udgift pr. bruger er fastholdt uændret, dog med en korrektion for delvis sund aldring, *jf. nedenfor*.

Beregningen af det demografiske træk er opdateret som en del af det *Opdaterede 2025-forløb, august 2019* med DREAM og Danmarks Statistiks Befolkningsprognose 2019 samt seneste nationalregnskabstal for det offentlige forbrug i 2018.

Beregningen af det demografiske træk skal generelt fortolkes varsomt. Beregningen er baseret på en række forudsætninger og skøn for befolkningsudviklingen mv., som er omfattet af usikkerhed. Justerede forventninger til befolkningsudviklingen kan således have betydning for væksten i det demografiske træk. Opgørelsen tager desuden blandt andet ikke højde for mulige produktivetsforbedringer i den offentlige sektor og indgår som ét blandt mange input i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken. Det er et politisk valg, hvordan der prioriteres mellem tilførsel af flere ressourcer til offentlige forbrugsudgifter og fx lavere skat. Således kan de historiske udgiftsniveauer, som ligger til grund for beregningen af det demografiske træk, være udtryk for en politisk prioritering, god såvel som mindre god styring, lokale behov og ønsker mv.

Det skal desuden understreges, at der i beregningen af det demografiske træk ikke tages højde for, at omkostningen ved en ekstra bruger kan adskille sig fra de gennemsnitlige omkostninger pr. bruger. Navnlig hvad angår det kollektive offentlige forbrug, vil en stigning i befolkningen ikke automatisk afstedkomme en proportional stigning i udgifterne til forsvar, politi, administration mv.

Desuden indregnes ikke adfærdsændringer, fx ændret uddannelsestilbøjelighed eller ændret træk på sundhedsvæsenet pga. af nye behandlingsmuligheder.

Det bemærkes, at det demografiske træk er som udgangspunkt ikke sektorfordelt på kommuner, regioner og stat. Finansministeriet foretager imidlertid med usikkerhed en grov fordeling af udgiftsområderne på det individuelle offentlige forbrug:

- **Kommuner:** Folkeskole, dagpleje, hjemmehjælp, plejehjem og beskæftigelsesindsats.
- **Regioner:** Hospitaler, sygesikring og medicin.
- **Stat:** Undervisning (bl.a. gymnasier og videregående uddannelse, men ekskl. folkeskole) og kultur, fritid mv.

Det kollektive offentlige forbrug fordeles med 2/3 til staten og 1/3 til kommunerne. Der indregnes således ikke kollektivt offentligt forbrug til den regionale sektor. Endeligt er øvrige sociale udgifter og øvrige sundhedsudgifter beregnings-teknisk fordelt mellem sektorerne.

Det bemærkes i tillæg hertil, at fx kommunernes serviceudgifter vedrører de offentlige udgifter i *budgetmæssig/regnskabsmæssig sammenhæng*, mens det offentlige forbrug er en udgiftspost i *nationalregnskabsmæssig sammenhæng*. Der er således ikke en direkte sammenhæng mellem opgørelsen af kommunernes serviceudgifter og opgørelsen af det offentlige forbrug – og dermed det demografiske træk – i nationalregnskabet.

Sund aldring

I Finansministeriets beregning af det demografiske træk indgår en korrektion for *delvis sund aldring*. Baggrunden er, at helbredsrelaterede udgifter til personer på et givet alderstrin er betydeligt højere for personer, der har få leveår tilbage, i forhold til personer på samme alderstrin med flere leveår tilbage, jf. *Svar på Finansudvalgets spørgsmål 639 (alm. del) af 21. september 2018*. Fx er hospitalsudgifterne for de 70-79-årige, der dør i løbet af ét år, omkring 8 gange højere end for de 70-79-årige, der har en restlevetid på mere end 3 år. Tilsvarende tendens ses både for andre aldersgrupper samt for øvrige helbredsrelaterede udgiftsområder som plejehjem, hjemmehjælp og medicin.

Beregningen af det demografiske træk med korrektion for delvis sund aldring indebærer således, at befolkningen opdeles i en gruppe, der befinder sig i den såkaldte terminale fase (konkret defineret i Finansministeriets beregninger som de sidste 3 leveår) og en gruppe, der har mere end 3 leveår tilbage. Når levetiden stiger, svarer det til, at en lavere andel af hver aldersgruppe befinder sig i den terminale fase, hvor sundhedsudgifterne mv. er relativt høje. Når der tages højde for aftagende terminaludgifter i hver aldersgruppe, vokser det demografiske træk mindre, end hvis der ikke blev taget særskilt højde for terminaludgifterne.

Korrektionen for *delvis sund aldring* – hvor den anvendte metode altså hviler på en observeret sammenhæng mellem alder, restlevetid og udgiftstræk – ligger ca. midt i mellem et scenarie, hvor der forudsættes *ingen sund aldring* (dvs. udgifterne forudsættes uændrede på hvert alderstrin i forhold til lønudviklingen), og et scenarie, hvor der antages *fuld sund aldring* (dvs. udgifterne afhænger af restlevetiden og ikke alderen som sådan). Et scenarie med fuld sund aldring anslås at undervurdere det demografisk betingede udgiftspres, mens et scenarie helt uden sund aldring anslås at overvurdere det demografisk betingede udgiftspres.

De Økonomiske Råd (DØRS) foretager en korrektion for delvis sund aldring på baggrund af en lignende metode. DØRS indregner en effekt for de sidste seks leveår (tre år i Finansministeriets beregninger), dvs. en større korrektion for så vidt angår sund aldring af det demografiske træk ift. Finansministeriets beregninger.

Tabel 1 indeholder en opgørelse af væksten i det demografiske træk samlet og fordelt på delsektorer med korrektionen for *delvis sund aldring* og scenariet, hvor der forudsættes *ingen sund aldring*. Frem mod 2025 udgør væksten i det demografiske træk *uden* korrektionen for sund aldring ca. 19½ mia. kr. (2020-priser, målt i forhold til 2019), mens korrektionen for *delvis sund aldring* (nuværende) ca. 17½ mia. kr.

Med udgangspunkt i forventningen om en fortsat gradvis stigning i levetiden i de kommende år – svarende til et gradvist fald i dødeligheden på hvert alderstrin – sker der en ændring af fordelingen af personer i og uden for den terminale fase. For et givet alderstrin vil en lavere andel nu befinde sig i den terminale fase, hvor de helbredsrelaterede udgifter er væsentligt højere end for personer, som ikke er i den terminale fase.

I *Opdateret 2025-forløb, august 2019* er væksten i det demografiske træk opgjort i forhold til niveauet i 2020, dvs. væksten i 2021-2025. I *Opdateret 2025-forløb, august 2019* er væksten således beregnet til ca. 15 mia. kr. (med korrektion for delvis sund aldring) i 2021-2025. Det skal ses i lyset af, at det finanspolitiske råderum aktuelt måles fra udgiftsniveauet i 2020, fordi det finanspolitiske råderum i 2020 udmøntes i forbindelse med finanslovsforslaget og finansloven for 2020. Forskellen mellem væksten i det demografiske træk målt fra hhv. 2019- og 2020-niveauet på ca. 2½ mia. kr. skyldes således alene, at der indgår et år mindre i den opgørelse, som fremgår af det opdaterede 2025-forløb.

Tabel 1

Vækst i det demografiske træk fordelt på sektorer med korrektion for hhv. delvis, ingen og fuld sund aldring, 2020-2025

Mia. kr. (2020-priser)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020-2025 (akk.)	2021-2025 (akk.)
Korrektion for delvis sund aldring (anvendt korrektion, hvor der tages eksplicit højde for terminaludgifter)								
Vækst i det samlede demografiske træk	2½	2½	3	3	3	3½	17½	15
- Kommuner	1	1	1½	1½	2	2	9	8
- Regioner	1	1	1	1	1	1	6½	5½
- Stat	½	½	½	½	½	½	2	1½
Ingen korrektion for sund aldring								
Vækst i det samlede demografiske træk	3	3	3	3½	3½	4	19½	17
- Kommuner	1	1½	1½	1½	2	2	10	8½
- Regioner	1½	1½	1½	1½	1½	1	7½	6½
- Stat	½	½	½	½	½	½	2	1½
Fuld korrektion for sund aldring								
Vækst i det samlede demografiske træk	2	2	2	2½	2½	2½	14	12
- Kommuner	½	1	1	1	1½	1½	6½	5½
- Regioner	1	1	1	1	1	1	5½	4½
- Stat	½	½	½	½	½	½	2	1½

Anm.: Væksten i det demografiske træk er opgjort i halve mia. kr. efter vanlig praksis, og derfor kan den beregnede sum afvige fra totalen.

Kilde: Danmarks Statistik, Opdateret 2025-forløb, august 2019 og egne beregninger.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister